



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

*Костяшкін Т.О.,
аспірант юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДО ПИТАННЯ ПРО ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН

Конституцією України закріплено право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Базовим природним об'єктом, на який поширюється таке право, є земля, яка виступає визначальним джерелом життєдіяльності, та містить інші природні ресурси, використання яких невід'ємно пов'язане із відповідним землекористуванням.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р¹. розмежував право загального та спеціального використання природних ресурсів, а відтак право загального та спеціального використання земель. Якщо право спеціального природокористування передбачає надання конкретній особі певного природного ресурсу на підставі спеціальних дозволів за плату для виробничої та іншої діяльності, то право загального природокористування (відповідно загального землекористування), здійснюється для задоволення пізнавальних, естетичних, освітніх, наукових, рекреаційних, оздоровчих та інших потреб, безоплатно, без закріплення цих ресурсів чи одержання певних дозволів.

Безперечно, що зазначене вище конституційне право кожного громадянина на використання природних ресурсів, у нашому випадку земель, реалізується, перш за все, в процесі здійснення права загального землекористування. Правомірне застосування останнього вимагає уточнення та детального аналізу його об'єктів, тобто встановлення категорій земель, земельних ділянок, де воно, в повній мірі, може бути застосоване.

В роботах проф. Андрейцева В.І. визначено ознаки землі які на наш погляд є базовими при встановленні об'єктного складу права загального землекористування громадян. Так, важливим для визначення правового режиму земель, є виділення окремих її частин для задоволення загального публічного, соціального інтересу і встановлення режиму права загального і спеціального землекористування². Особливістю землі як матеріальної бази є зосередження на ній багатьох природних компонентів, які завдяки своїм властивостям формують біосферу, тобто сферу життя людини та інших живих організмів і використовуються на праві загального землекористування громадян³.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.

² Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 198.

³ Див.: Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом//Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – №2. – 2002. – С.13.



Наведене дозволяє зосередитись на відповідних напрямках у дослідженні об'єктів права загального землекористування.

По-перше, спробуємо відмежувати “окремі частини земель” (земельні ділянки) в якості об'єктів права загального землекористування. Аналізуючи правовий режим земель, легко переконатись, що наше законодавство, визначаючи окремі категорії земель, встановлює їх цільове призначення. Хоча, в дійсності, одні і ті ж категорії земель можуть використовуватись в різних цілях. Існують також випадки, коли ті чи інші землі взагалі не віднесені до певної категорії, фактично залишаються поза полем правового регулювання (наприклад, землі загального користування в населених пунктах).

Так, землі сільськогосподарського призначення включають як сільськогосподарські угіддя, так і несільськогосподарські угіддя: господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації тощо (ст. 22 ЗК). Значна їх частина може розглядатись як землі загального користування, зокрема, природні не окультивовані пасовища та сінокісні угіддя, полезахисні лісосмуги та інші ґрунтозахисні зелені насадження, внутрігосподарські шляхи сполучення, земельні ділянки з розташованими на них гідротехнічними спорудами загального користування тощо⁴. Земельний кодекс України в складі земель сільськогосподарського призначення, крім того, виділяє землі загального користування садівницьких товариств: земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами та іншими об'єктами загального користування (ст. 35 ЗК). Такі землі задовольняють спільні інтереси членів відповідного товариства, основне їх призначення полягає у задоволенні матеріальних та духовних потреб необмеженого кола осіб, що обумовлює необхідність законодавчого забезпечення, щодо них, режиму права загального землекористування.

Землі загального користування виділяють і в складі інших сільськогосподарських підприємств. Так, згідно Рекомендацій щодо перерозподілу земель загального користування колективних сільськогосподарських підприємств, затверджених наказом Держкомзему України від 1 лютого 2000 року №13⁵, до переліку таких земель віднесено: невеликі (до 5 гектарів) ділянки лісів і невеликі (до 3 гектарів) ділянки водойм, боліт, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, а також внутрігосподарські шляхи, полезахисні лісосмуги та інші ґрунтозахисні насадження, гідротехнічні споруди тощо. Передача вказаних земельних ділянок у власність господарюючих суб'єктів чи окремих громадян як це передбачено вище згаданим наказом та нормами Земельного кодексу України, не знімає доцільності їх загальнодоступного використання. Вони задовольняють суспільний інтерес, досягнення якого передбачає встановлення режиму права загального землекористування. Однак, у Земельному кодексі України бракує відповідних норм, що обумовлює необхідність вдосконалення земельного законодавства.

Дещо подібне стосується земель житлової та громадської забудови, до складу яких, згідно з земельним законодавством, належать земельні ділянки в межах населених пунктів, що використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування (ст.38 ЗК). Значну частку земель житлової забудови становлять земельні ділянки багатоквартирних жилих будинків (ст.42 ЗК), необхідні для розміщення та

⁴ Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 275.

⁵ Законодавство України про землю: Земельний кодекс України. Нормат.-правові акти з земельних питань. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 184.



обслуговування житлового будинку (будинків) і пов'язаних з ним господарських і технічних будівель і споруд. Прибудинкова територія включає, як відомо, проїзди та тротуари, озеленені території; ігрові майданчики для дітей дошкільного та молодшого шкільного віку; майданчики для відпочинку дорослого населення; майданчики для занять фізичною культурою. Використання вказаних земель усіма громадянами є неодмінною умовою нормальної життєдіяльності, що пов'язане, по-перше, із вільним доступом до місця проживання (проїзди та тротуари), і, по-друге, із задоволенням естетичних, рекреаційних, інших духовних потреб при використанні майданчиків для відпочинку чи занять фізичною культурою тощо. Використання цих земель має здійснюватись з дотриманням санітарно-технічних вимог та правил благоустрою даного населеного пункту. Такий порядок передбачає виникнення правовідносин у процесі реалізації права загального землекористування між громадянами та первинними користувачами (житлово-експлуатаційною організацією, об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку, якому прибудинкова територія передана в користування), чи власниками (територіальною громадою в особі органів місцевого самоврядування, об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку, якому прибудинкова територія передана у власність).

Тому нелогічною треба визнати норму Земельного кодексу України, що регулює поділ земельної ділянки співвласниками жилого будинку, із виділенням частини співвласника (ст.89 ЗК). Такий підхід, з одного боку, значно ускладнює або зводить нанівець можливість використання прибудинкової території за її цільовим призначенням, з іншого – суперечить діючому земельному законодавству. Згідно з статтею 39 Земельного Кодексу використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій, затверджено наказом Держкомзему, Держкоммістобудування, Держжитлокомунгоспу, ФДМУ 5.04.1996 №31/30/53/396⁶, передбачає, що прибудинкова територія встановлюється для будинку і не може виділятися для частини будинку (блоку, поверху, секцій, квартир тощо). Тому доцільним було б визнати на законодавчому рівні режим права загального користування прибудинковою територією багатоквартирного будинку.

Землі спеціального призначення, окрім використання в спеціальних цілях, як відмічав Аксенюк Г.А. “за певних обставин можуть бути використані як землі загального користування”⁷. Андрейцев В.І. в складі вказаної категорії земель виділяє, зокрема, проїзди, проходи, шляхи (автостради), вулиці як об'єкти права загального землекористування⁸. На праві загального землекористування в складі зазначених земель можуть використовуватись також інші земельні ділянки для задоволення рекреаційних потреб: місця скупчення рослинності та зелених насаджень, смуги зелених насаджень впродовж автомобільних шляхів, залізниць тощо.

Наведені положення притаманні й іншим категоріям земель. Однак, дещо по-іншому складається ситуація із землями загального користування територіальних громад в межах населених пунктів. Правовий режим таких земель фактично залишається поза увагою земельного законодавства. Констатуючи законодавчу неврегульованість земель гірничодобувної

⁶ Див.: Закон і бізнес. – 1996. – 29 травня.

⁷ Див.: Аксенюк Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – С.202.

⁸ Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навчальний посібник для юрид. фак. вузів, – К.: Вентурі, 1996. – С. 76.



промисловості, єдиної енергетичної, космічної системи, Андрейцев В.І. звертав увагу на подібний анахронізм стосовно земель загального користування в населених пунктах, зокрема майданів, вулиць, проїздів, шляхів, пасовищ, сінокосів, набережних парків, міських лісів, скверів, бульварів, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів⁹. З прийняттям нового Земельного кодексу України ситуація з законодавчим вирішенням долі земель загального користування не змінилася на краще. Як уже зазначалось, вони не включені до складу жодної категорії земель і водночас не отримали, належно оформленого, самостійного правового режиму.

Усе сказане наводить нас на думку про доцільність відповідного уточнення і вдосконалення режиму цих земель, їх класифікації залежно від реального використання. Землі загального користування, що знаходяться в населених пунктах та виділяються в складі інших категорій земель мають, в основному, один правовий режим, і тому можуть бути зведені до окремої категорії земель, або ж виділені в складі тих чи інших категорій земель із обов'язковою законодавчою регламентацією щодо них права загального землекористування.

По-друге, виділення об'єктів права загального землекористування має ґрунтуватися на вченні щодо категорії землі як бази, матеріальної основи для формування, розвитку і поширення рослинності, водних об'єктів інших природних компонентів, що створюють сферу життя та використовуються на праві загального землекористування громадян¹⁰. Такий підхід дозволяє розглядати землі (земельні угіддя, ділянки) як об'єкти відповідного права залежно від розміщених на них природних ресурсів. Візьмемо для прикладу землі водного фонду. Досліджуючи вказану категорію земель, Петров В.В. відмічав, що її правовий режим тісно пов'язаний з видом водокористування¹¹. Водний кодекс України чітко розмежовує право загального водокористування громадян, тобто можливість вільно, безкоштовно, без надання будь-яких дозволів використовувати водні об'єкти для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, рибальства тощо) та право спеціального водокористування. Важко уявити собі ситуацію, коли користування водним об'єктом може здійснюватись без використання земель водного фонду¹². Більше того, право землекористування в такому випадку є необхідною умовою реалізації права громадян на загальне використання вод а відтак є безоплатним, не потребує виділення чи закріплення земельної ділянки за конкретною особою.

Названий вид водокористування охоплює водний фонд за виключенням обмежень, встановлених органами місцевого самоврядування в порядку ст. 47 Водного кодексу України, що дає підстави віднесення до об'єктів права загального землекористування земель водного фонду. Такий об'єкт є узагальненим і диференціюється на окремі земельні ділянки, які виступають безпосереднім об'єктом при реалізації відповідного права. Як правило, це земельні ділянки, зайняті водними об'єктами та болотами, земельні ділянки прибережних захисних смуг вздовж річок, морів і навколо водойм які використовуються для відпочинку, або шляхи вздовж водних об'єктів. До їх переліку можна віднести, також, місця масового відпочинку населення на водних об'єктах, порядок обліку яких визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2002 року №264¹³. Адаже йдеться про забезпечення рекреаційних потреб необмеженого

⁹ Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С.199.

¹⁰ Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С.204.

¹¹ Див.: Земельное право России: Учебник по специальности "Правоведение" / В.В. Петров (ред.); МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: Стоглав, 1995. – С.272.

¹² Див.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. – М.: Юстицинформ, 2002. – С. 186.

¹³ ОВУ. – 2002. – №11. – С.508.



кола фізичних осіб, шляхом вільного використання земельної ділянки із розташованим на ній водним об'єктом. Місця масового відпочинку, зокрема, включають земельні ділянки для організованого відпочинку на островах, прибережних захисних смугах водних об'єктів.

У разі, якщо земельна ділянка прибережної смуги передана в порядку відведення у тимчасове користування (оренду) фізичній чи юридичній особі для рекреаційних цілей, остання вправі встановлювати певні правила користування цією ділянкою: за плату, відповідний термін тощо (ст. 85 ВК). Права загального землекористування в такому разі має бути обмеженим, як і загальне водокористування (ст. 47 ВК), однак вести мову про його відсутність було б помилковим. Використання таких ділянок спрямоване на задоволення рекреаційних потреб необмеженого кола фізичних осіб. Плата може встановлюватися за надання певних послуг та утримання місця відпочинку в належному стані. Використання земель при цьому не передбачає їх передачу конкретній особі (кожному відпочиваючому) а відтак не породжує спеціального землекористування¹⁴.

Суттєвим недоліком земельного законодавства, в зв'язку з цим, є відсутність належної правової регламентації права загального землекористування, щодо земель водного фонду. Порядок користування землями водного фонду затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 року №502¹⁵, конкретизуючи відповідне законодавче положення передбачає лише можливість передачі у тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельної ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів фізичним та юридичним особам для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей. Як бачимо, мова йде лише про спеціальний порядок використання земель водного фонду. Така ситуація вимагає законодавчо визначеного порядку реалізації права загального землекористування на землях водного фонду.

Не потребує особливого доведення і та обставина, що для вільного використання лісових як і водних ресурсів необхідний перш за все вільний доступ до земель на яких ці ресурси розташовані. Як скажімо може бути реалізовано право загального використання лісових ресурсів, що передбачає можливість вільно перебувати в лісах, безкоштовно збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, інші плоди, гриби¹⁶ тощо, якщо доступ на відповідну категорію земель буде відсутній. Останнє в свою чергу є фізично неможливим без здійснення загального землекористування¹⁷.

Оскільки право загального лісокористування поширюється на лісовий фонд (ст.49 ЛК) то і до об'єктів права загального землекористування можна віднести відповідну категорію земель¹⁸. Що ж стосується безпосередньої реалізації права загального землекористування, до його об'єктів належать земельні ділянки, що утворюють лісові угіддя та інші земельні ділянки лісового фонду. Вказані земельні ділянки хоч і передані постійним та тимчасовим користувачам: лісогосподарським підприємствам, іншим юридичним особам, у яких створена спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства, однак, можуть вільно використовуватись

¹⁴ Див.: Ткаченко Е.Н. Право пользования курортными, лечебно-оздоровительными и рекреационными зонами: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 1999. – С. 85.

¹⁵ Див.: Зібрання постанов Уряду України, 1996, N 11. – ст. 326.

¹⁶ Див.: Лісовий кодекс України від 21.01. 94. // ВВР України. – 1994. – №17.

¹⁷ Див.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред С.А. Боголюбова, Е.Л. Миминой. – М.: Юстицинформ, 2002. – С. 186.

¹⁸ Крассов О. И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2000. – С. 104.



громадянами¹⁹ на праві загального землекористування, що виступає необхідною умовою використання громадянами лісових ресурсів.

Право загального використання лісових ресурсів взаємопов'язане із реалізацією права загального землекористування, і водночас накладає певні обмеження щодо здійснення останнього. Так, загальне використання лісових ресурсів здійснюється у строки встановлені державними лісогосподарськими органами, і способами, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів (ст. 49 ЛК). Оскільки право загального землекористування в даному випадку безпосередньо пов'язане із використанням природних ресурсів (лісів), вказані обмеження в повній мірі мають бути застосовані і при його здійсненні.

Можливість реалізації права загального землекористування залежно від тих чи інших земельних ділянок лісового фонду можна показати на прикладі території приміських лісів. Відповідно до Порядку поділу лісів на групи, віднесення їх до категорій захисності та виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 року²⁰ територія приміських лісів поділяється на три основні частини: паркову, лісопаркову та лісогосподарську. Перша та друга частини призначені для найбільш інтенсивного відвідування громадянами, чому підпорядковується і господарська діяльність на цих територіях: формування декоративних деревостанів, благоустрою території, формування ландшафтів; лісогосподарська зона характеризується несприятливими для відпочинку умовами, господарська діяльність тут спрямована на реконструкцію та лісовідновлюючі роботи.

Земельні ділянки лісового фонду можуть бути використані на праві загального землекористування і безвідносно до розміщених тут лісових ресурсів, наприклад, в якості шляхів сполучення. В останньому випадку мова уже може йти про використання земельної ділянки зайнятої лісовими шляхами, просіками, протипожежними розривами.

Право загального використання земельних ділянок на землях природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного призначення, за аналогією із землями лісового та водного фонду, обумовлено необхідністю вільного доступу до природних ресурсів що тут розташовані, для задоволення рекреаційних, оздоровчих, естетичних потреб. Так, на території національних природних парків виділяються зони регульованої та стаціонарної рекреації. Вільне використання вказаних зон, безумовно передбачає реалізацію громадянами права загального користування щодо відповідних земельних ділянок.

Проведений аналіз об'єктів загального землекористування створює необхідне підґрунтя для відмежування об'єктів права загального землекористування, виходячи з їх правового становища та режиму використання з урахуванням цільового призначення відповідних земель.

До першої групи об'єктів загального землекористування можна віднести земельні ділянки, цільове призначення яких полягає у задоволенні життєво необхідних потреб людини шляхом здійснення щодо них права загального землекористування. Використання таких земель в порядку спеціального землекористування хоч і може мати місце, однак воно не є визначальним. Зокрема, тимчасове їх використання для здійснення, наприклад, підприємницької діяльності (спорудження павільйонів, відкритих автостоянок, торгових кіосків та ін.) оформляється договором оренди.

Вказану групу утворюють земельні ділянки, зайняті землями загального користування в населених пунктах, а також відповідні земельні ділянки у складі інших категорій земель. Такі

¹⁹ Див.: Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулінина. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001. – С.371.

²⁰ Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Кн.1, С.653-655.



ділянки мають обмеження щодо приватизації (ст.83 ЗК) і використовуються для задоволення загального інтересу. Основним недоліком правового режиму вказаних земель є відсутність достатнього нормативного закріплення їх правового статусу та порядку використання на рівні земельного законодавства.

Другу групу об'єктів права загального землекористування складають земельні ділянки, які мають змішаний правовий режим використання та охорони. До даної групи можна віднести земельні ділянки в межах земель лісового, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення.

Основна особливість вказаних земельних ділянок полягає в тому, що вони можуть бути закріплені за визначеним суб'єктом, та все ж виступають об'єктом права загального землекористування. Останнє, в даному випадку, здійснюється з урахуванням цільового призначення відповідних земель та, виходячи з можливих обмежень і заборон, що встановлюються тимчасовими чи постійними (спеціальними) землекористувачами.

Як в першому, так і в другому випадку, нагальною є необхідність законодавчого забезпечення реалізації права загального землекористування відносно визначених об'єктів. Законодавча регламентація об'єктного складу права загального землекористування, не лише конкретизуватиме Конституційну норму щодо права кожного на використання природних ресурсів, зокрема земель, але й визначатиме правовий режим відповідних земельних ділянок, категорій земель.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових
дисциплін Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 9 від 22.05.2003 року).*

